

“十二五”上海重点图书
社会工作理论与实务丛书

上海购买 社区矫正社会工作服务 十年实践与探索

主 编 / 施洪深 张 昱
副主编 / 章 悦 彭少峰

SHANGHAI GOUMAI
SHEQUJIAOZHENG SHEHUIGONGZUOFUWU
SHINIAN SHIJIAN YU TANSUO



华东理工大学出版社

EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

“十二五”上海重点图书
社会工作理论与实务丛书

D418.120
131

上海购买社区矫正社会工作 服务十年实践与探索

主 编 施洪深 张 昱

副主编 章 悦 彭少峰



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

• 上海 •

图书在版编目(CIP)数据

上海购买社区矫正社会工作服务十年实践与探索/
施洪深,张昱主编. —上海:华东理工大学出版社,
2015.6

(社会工作理论与实务丛书)

ISBN 978-7-5628-4295-8

I. ①上… II. ①施… ②张… III. ①社区-监督改
造-社会工作-研究-上海市 IV. ①D927.510.674

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 127112 号

“十二五”上海重点图书

社会工作理论与实务丛书

上海购买社区矫正社会工作服务十年实践与探索

主 编 / 施洪深 张 昱

副 主 编 / 章 悦 彭少峰

责任编辑 / 高 虹

责任校对 / 成 俊

封面设计 / 裘幼华

出版发行 / 华东理工大学出版社有限公司

地 址: 上海市梅陇路 130 号, 200237

电 话: (021)64250306(营销部)

(021)64253797(编辑室)

传 真: (021)64252707

网 址: press.ecust.edu.cn

印 刷 / 常熟市新骅印刷有限公司

开 本 / 710 mm×1000 mm 1/16

印 张 / 17.75

字 数 / 242 千字

版 次 / 2015 年 6 月第 1 版

印 次 / 2015 年 6 月第 1 次

书 号 / ISBN 978-7-5628-4295-8

定 价 / 68.00 元

联系我们: 电子邮箱 press@ecust.edu.cn

官方微博 e.weibo.com/ecustpress

天猫旗舰店 <http://hdlgdxpbs.tmall.com>

华东理工大学出版社



扫一扫 用手机轻松进入天猫旗舰店

前 言

社区矫正是与监禁矫正相对的行刑方式,是指将符合法定条件的罪犯置于社区内,由司法行政机关及其派出机构在相关部门和社会力量的协助下,在判决、裁定或决定确定的期限内,矫正其犯罪心理和行为恶习,并促进其顺利回归社会的非监禁刑罚执行活动。这表明,社区矫正既是刑罚执行的实践过程,也是教育矫正的实践过程,还是帮困扶助的实践过程。2002年,上海市率先在全国开展社区矫正试点工作,如何构建社区矫正制度成为试点工作的重点。在制度建设的试点过程中,依据社区矫正的这种性质,一方面,相关执法机构强化社区矫正刑罚执行队伍建设,加强社区矫正刑罚执行功能;另一方面,他们组建了“上海市新航社区服务总站”这一社会组织,由其招聘专业的社区矫正社会工作者开展教育矫正和帮困扶助工作,通过政府购买社会组织的专业服务开展社区矫正,从而形成了政府购买专业社会组织服务的制度体系。

至今,这一政府购买社会工作社会组织专业服务的制度已经运行了十年。在十年的运行过程中,这一制度经历了怎样的发展过程,面临了哪些挑战,取得了怎样的经验教训,今后的发展还需要进行哪些方面的完善,我们带着这些问题对上海市社区矫正政府购买服务制度的运行情况进行了检视,并试图对这些问题进行探讨,尝试予以回答。

本书共包括政府购买社区矫正社会工作服务的实践探索、政府购买服务:理论与实践、政府购买矫正社会工作服务的必要性、政府购买矫正社会工作服务制度、政府购买矫正社会工作服务合同、政府购买矫正社会工作服

务中政府的行动逻辑、政府购买矫正社会工作服务中社会组织的行动逻辑、政府购买矫正社会工作服务评估、政府购买矫正社会工作服务的现状与展望等九章内容。其中,第一章由张昱执笔,第三章由张昱、杨彩云执笔,第二章、第四章由彭少峰执笔,第五章、第六章、第七章由曾浩执笔,第八章、第九章由杨彩云执笔。

编委会名单

主任 陈耀鑫

委员 邓 峻 梅义征 曹家侃 张国华 施洪深

章 悦 张 昱 彭少峰 杨彩云 曾 浩

目 录

第一章 政府购买社区矫正社会工作服务的实践探索	001
第一节 观念创新：社会治理思想的新探索	001
第二节 制度创新：国家与社会关系的新建构	006
第三节 实践创新：专业的社区矫正实践制度	016
第四节 基于创新的社区矫正社会工作发展	022
第二章 政府购买服务：理论与实践	031
第一节 什么是政府购买服务	031
第二节 研究现状	038
第三节 国际经验	047
第四节 中国实践	053
第三章 政府购买社区矫正社会工作服务的必要性	066
第一节 社区矫正	066
第二节 社区矫正目标实现的复杂性	074
第三节 社会工作对社区矫正的适合性	102
第四章 政府购买社区矫正社会工作服务制度	123
第一节 组织制度	123
第二节 契约制度	134
第三节 运行制度	141

第五章 政府购买社区矫正社会工作服务合同	145
第一节 在需求视角下的政府购买服务合同	145
第二节 发展脉络	150
第三节 条款与依据	162
第六章 购买社区矫正社会工作服务中政府的行动逻辑	170
第一节 “矫正办”发展概述	170
第二节 确定合同	174
第三节 开展研究	179
第七章 政府购买社区矫正社会工作服务中社会组织的行动逻辑	184
第一节 “新航”发展概述	185
第二节 制度安排	191
第三节 团队建设	194
第四节 专业服务	198
第五节 自我评估	203
第八章 政府购买社区矫正社会工作服务评估	207
第一节 评估概述	207
第二节 上海市政府购买矫正社会工作服务评估的发展概述	215
第三节 上海市购买矫正社会工作服务评估的制度安排	227
第四节 上海市购买矫正社会工作服务评估的指标体系	242
第九章 政府购买社区矫正社会工作服务的现状与展望	247
第一节 发展现状	247
第二节 问题与挑战	257
第三节 未来展望	263

第一章 政府购买社区矫正社会工作服务的实践探索

探索社会工作在我国社区矫正中的实践过程,或者说探索我国社区矫正社会工作的发展过程,必然提到上海市在 2002 年所开展的社区矫正试点工作的实践。在这一试点过程中,上海市司法行政部门进行了观念创新、制度创新、实践创新,探索了社会治理的观念,构建了政府与社会合作的政府购买社区矫正社会工作服务制度,推进了社区矫正社会工作专业实践的发展,促进了社会管理与社会建设,为社会的稳定与和谐做出了贡献。

第一节 观念创新:社会治理思想的新探索

2002 年 8 月,上海市开始进行社区矫正的试点工作。采取何种制度试点社区矫正,成为摆在政府司法行政部门面前的一个首要问题。按照传统的思路,司法工作往往由政府部门直接实施,但在当时的情况下,这面临了

众多挑战,首先表现为思想观念的挑战,即理念的挑战。

在传统的意义上,服刑人员,特别是社区服刑人员的管理是政府相关部门的基本责任,而就管理思路及其手段而言,打击是最基本的理念。也正因为如此,在《中华人民共和国刑法修正案(八)》颁布之前,对社区服刑人员的管理,《中华人民共和国刑法》均规定由公安部门负责,公安部门作为执法主体,依托单位制展开对社区服刑人员的管理工作。但随着改革开放的不断深化,社会的流动性、开放性、多样性不断增加,社会利益格局不断复杂化,使原有的单位制度逐步解体,这使建立在单位制度基础上的社区服刑人员管理制度面临了挑战。从本质上看,试点社区矫正工作也正是对这种挑战的回应,这也对开展社区矫正试点工作提出了解放思想、更新观念、探索社区矫正新理念的要求。

那么,这种新的理念应该是怎样的?在2002年开始进行社区矫正试点工作,上海市司法行政部门对这些理念进行了实践性的探索,从而形成了开展社区矫正的新理念。

一、探索政府职能转变的实现方式

党的第十八届中央委员会第三次全体会议(以下简称党的十八届三中全会)通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)明确指出:“必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府。”这一思想在21世纪初期主要表现为“小政府,大社会”的观念。但是,怎样通过政府职能转变,建设“小政府,大社会”,当时在实践上的探索并不多。上海市社区矫正试点工作受到了诸如编制等因素的制约,客观地制约了政府相关职能部门采用传统工作方式的做法,由此催生了政府解放思想,探索职能转变的新理念和新路径。

实际上,在当时政府职能转变中还面临一个重要的问题,即把错位、越位的社会职能归还给社会后由谁来承接?这在当时成为政府职能转变过程

中面临的一个重大问题。在社区矫正试点工作中,上海市司法行政部门通过与专家系统广泛深入的讨论,最终形成了组建社会组织,承接社区矫正司法行政部门职能转变后转移的工作。这在当时既解决了限于编制政府难以包揽社区矫正全部工作的难题,也切实地探索了一条政府职能转变的实践路径。

二、探索社会组织建设的基本路径

党的十八届三中全会《决定》指出:“正确处理政府和社会关系,加快实施政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担。支持和发展志愿服务组织。限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩,重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织,成立时直接依法申请登记。加强对社会组织和在华境外非政府组织的管理,引导它们依法开展活动。”这段话对国家与社会的关系进行了明确。然而,在2002年开展社区矫正试点工作之初,这些思想观念都还处于初期阶段,诸如有些社会组织“成立时直接依法申请登记”在当时都还处于“不敢想”的状态。但在社区矫正试点工作中,上海市司法行政部门勇于冲破思想束缚。

进行社区矫正试点的直接动因,在宏观层面是基于社会稳定的思考,在中观层面是基于刑罚执行制度的改革,在微观层面是解决监禁矫正成本过高的问题。刑罚执行制度改革,涉及的是刑罚观念的变革问题。而社会稳定问题和矫正成本问题所涉及的则是社会建构问题,即国家和社会关系问题。

政府是犯罪人员矫正的当然主体,这是毋庸置疑的。但政府怎样矫正犯罪人员,是用监禁的方式还是用非监禁的方式,却是可以探讨的。以往,我们基本上采用的是以监禁方式矫正犯罪人员,而实施矫正的主体则是政府。据统计,“目前,上海每年假释的比例占在押犯人数的1%左右;缓刑的比例近几年有所增长,但仍不到刑事处罚人数的10%;管制几乎形同虚设;

保外就医和监外执行的人数也非常有限。而 90%左右的罪犯在监狱服刑”^①。由于以政府为唯一矫正主体的监禁矫正需要发生大量的设施建设、政府人员支出、监狱运行、罪犯生活等直接费用,因而监禁矫正的成本一般都高于非监禁矫正成本的十倍以上,如瑞典 1997 年的统计表明,一名缓刑犯人在非监禁刑下年度费用为 145 克朗,而在最低警戒度(三级)监禁刑中一名罪犯的年度费用是 1 932 克朗,在最高警戒度(一级)的情况下,监禁刑中一名罪犯的年度费用则高达 2 435 克朗^②,而这还不包括因犯罪人员监禁带来的家庭影响等间接性损失。那么,怎样才能降低矫正成本?显然,在监禁刑的前提下,矫正成本下降的空间非常有限。可能的路径只有两条:一是实施社区矫正;二是转变政府职能。在坚持政府责任的前提下,政府撤离矫正工作第一线,以适当的方式把第一线的矫正工作交由社会承担。这两种可能性都会带来另一重重大意义,即它们都具有提升社会自我组织、自我管理、自我发展的能力,重构社会的功能。

基于社会稳定思考实施的社区矫正,实质上也提出了社会建构问题。过去,我们大多在意识形态的意义上,从社会问题的角度思考社会稳定,认为社会问题减少了,社会就会稳定下来,这当然是正确的。但实质上,社会稳定不单纯是一个意识形态问题,而是一个社会结构问题,是一个社会的发展问题。只有在合理的社会结构中,社会才能形成自我组织、自我管理、自我发展的能力,也就是说,只有在社会实现了自主、自立、自律时,才能从根本上实现社会的稳定。

从国家、市场、社会的关系看,中国改革开放从一开始就面临着两大课题:一是实现政府与市场的分离;二是实现政府与社会的分离。在改革开放初期,政府与市场的分离成为改革的主题,随着改革的逐步深化,市场经济体制框架逐渐建构,政府与市场的分离取得了重大进展。随着我国经济的

① 刘强:“上海社区矫正的发展与评价”,载《法治论丛》2002 年第 6 期。

② Krimalvarden(1998), Basic facts about prison and probation service in Sweden, Norrköpingm, Sweden: Krimalvardsstyrelsen, P. 5.

快速发展,构建与政府相对分离,能够为经济快速发展提供强有力支撑的社会成为深化改革的重大主题。

社区矫正试点工作的实施首先直面了这一主题。

社区是实施社区矫正试点工作的平台,也是草根社会的根本所在。在中国目前的国情下,在社区实施本质上属于政府责任的罪犯矫正工作,便面临一种两难境地:如果继续以往的做法,由政府直接承担社区矫正工作,不仅意味着政府执法人员的增加,而且意味着政府要在社区设置矫正机构,使大量政府执法人员进入社区,其结果必然是政府对社区干预的强化,这不符合政社分离的改革宗旨。但在由政府直接开展社区矫正工作的条件下,如果政府不在社区设置矫正机构,执法人员不进入社区,社区矫正工作则很难落到实处,而这种机制不健全、措施不到位的状况反过来又会影响社区矫正的实施。

面对这种两难境地,政府的唯一选择就是在实施社区矫正的同时,对社会进行建设。从西方社会的发展看,其发育是一个自发过程。但从中国的文化传统、社会自组织能力、政府主导的经济体制改革实践看,在中国很难自发形成社会的自我治理体系,因此,中国社会建设离不开政府的主导作用。但这并不意味着政府可以安排社会的一切,在政府主导建设社会的过程中,社会自身的利益也会逐渐觉醒,并反映出来。因此,中国社会建设将在政府和社会的互动中进行,即这个过程是一个建构的过程。社区矫正本质上属于政府的责任,但在政社适当分离、社区自治、“小政府,大社会”等观念的约束下,政府不应也很难在社区设置机构,派遣政府人员。因此,政府只能通过在社区组建社区矫正社会组织,来承担政府矫正犯罪人员的部分工作。

2004年初,在上海市司法行政部门的主导下,“上海市新航社区服务总站”挂牌,我国社区矫正领域第一个社会组织得以成立。这一在“预防和减少犯罪工作体系建设”中开展的社区矫正试点工作,同时也探索了社会建设的路径。司法行政部门的工作实质性地回到了司法行政的本质——为社会

司法行政,通过社会司法行政。而这也使预防和减少犯罪工作体系回归了其本质,即为社会预防和减少犯罪,通过社会预防和减少犯罪。

三、探索社会治理的实践形式

党的十八届三中全会的《决定》指出:“创新社会治理,必须着眼于维护最广大人民根本利益,最大限度增加和谐因素,增强社会发展活力,提高社会治理水平,全面推进平安中国建设,维护国家安全,确保人民安居乐业、社会安定有序。”“坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。”社区矫正本就是在社区中对社区服刑人员进行的矫正,它内在地要求社会组织及社区的参与。作为社区矫正试点工作重要成果的“上海市新航社区服务总站”的成立,本身既是社区矫正制度建设,同时也是社会建设,而“上海市新航社区服务总站”通过招聘专业社会工作者开展工作的实践方式,使社区矫正社会工作者进入社区,与社区工作者、社区矫正志愿者、社区服刑人员家庭成员一道开展社区矫正工作,因而同时也对社区进行了建设。这样,最初在司法行政部门主导下的社区矫正试点工作就不仅仅局限于社区矫正了,而同时在进行着社会建设,并培育了多样的社会主体,再通过这些社会主体的互动,实现了对社区服刑人员的社会治理。

第二节 制度创新:国家与社会关系的新建构

党的十八届三中全会《决定》指出:“加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。推广政府购买服务,凡属事务性管理服务,原则上都要引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会购买。”在2002年的社区矫正试点工作中,上海市司法行政部门立足制度创新,在加强政府组织建设和职能转变的同时,建设了“上海市新航社区服务总站”这一社会组织,并

构建了司法行政部门购买社会组织专业服务的制度体系,从而开始了正确处理政府与社会关系的实践探索过程。

一、加强政府组织建设,保证社区矫正刑罚执行本质

社区矫正工作是上海市预防和减少犯罪工作体系的重要内容之一。2002年8月,在上海市委政法委的直接领导下,上海市在徐汇、普陀、闸北等3个区的3个街道先行启动了社区矫正试点工作,2003年1月底,这一工作扩大至3个区的31个街道。2003年7月10日,最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部下发了《关于开展社区矫正试点工作的通知》(司发〔2003〕12号);2003年9月15日,上海市委办公厅转发了《中共上海市委政法委员会关于构建预防和减少犯罪工作体系的意见》(沪委办〔2003〕16号),对进一步推进社区矫正试点做出了总体部署,提出了明确的要求。为贯彻落实上述文件,上海市司法局于2003年11月发布了《上海市司法局关于贯彻落实市委“构建预防和减少犯罪工作体系”的总体部署进一步推进社区矫正试点工作的意见》(以下简称《意见》),明确指出:社区矫正是与监禁矫正相对的行刑方式,是指将符合社区矫正条件的罪犯置于社区内,由专门国家机关在相关社会组织和民间组织以及社会志愿者的协助下,在判决、裁定或决定确定的期限内,矫正其犯罪心理和行为恶习,并促进其顺利回归社会的非监禁刑罚执行活动。它有利于合理配置行刑资源,使监禁矫正和社区矫正两种行刑方式相辅相成,增强刑罚效能,降低行刑成本;有利于对那些不需要、不适宜监禁或者继续监禁的罪犯有针对性地实施社会化的矫正,充分利用社会各方力量,提高教育改造质量,最大限度地化消极因素为积极因素,维护社会稳定;有利于探索建设中国特色的社会主义刑罚制度,充分体现我国社会主义制度的优越性和人类文明进步的要求。因此,它是贯彻落实党的十六大精神和“三个代表”重要思想,进一步推进我国社会主义民主法制建设的一项重要举措。各级司法行政机关都必须充分认识开展社区矫正试点工作的重大意义,增强做好社区矫正试点工作的责任感、使命感。该

意见还提出了“坚持依法矫正与改革创新相结合”“坚持专门化机关管理与社会化运作相结合”“坚持社区矫正与监禁矫正互动”社区矫正试点工作的三大原则。《意见》规定了社区矫正的对象是：

(1) 被判处管制的。

(2) 被宣告缓刑的。

(3) 被暂予监外执行的,具体包括:①有严重疾病需要保外就医的;②怀孕或者正在哺乳自己婴儿的妇女;③生活不能自理,适用暂予监外执行不致危害社会的。

(4) 被裁定假释的。

(5) 被剥夺政治权利,并在社会上服刑的。

《意见》明确了社区矫正的任务是：

(1) 按照我国刑法、刑事诉讼法、监狱法等有关法律、法规和规章的规定,加强对社区服刑人员的管理和监督,确保刑罚的顺利实施。

(2) 通过多种形式,加强对社区服刑人员进行思想教育、法制教育、社会公德教育,矫正其不良心理和行为,使他们悔过自新,弃恶从善,成为守法公民。

(3) 帮助社区服刑人员解决在就业、生活、法律、心理等方面遇到的困难和问题,以利于他们顺利适应社会生活。

(4) 通过开展社区矫正试点工作,形成清晰完整的工作流程;建立科学合理的制度框架;形成协调一致的工作格局;确立社会工作的价值理念;培育起专门化、专业化的执法和社工队伍。

《意见》明确提出了构建专门化、专业化的执法队伍和社会工作者队伍的任务,而对社会工作者而言,还有确立社会工作价值理念开展工作的任务。

为了保证社区矫正试点工作的顺利进行,《意见》还对社区矫正试点工作的组织建设工作做出了规定,明确了各自的职责。

在市司法局层面:市司法局下设社区矫正工作办公室,为副局级常设机

构,负责领导和管理全市社区矫正工作。其主要职责是:① 负责规划、协调与推进全市社区矫正工作;② 研究制定社区矫正工作有关的政策、制度;③ 督促、检查和指导各区(县)社区矫正工作;④ 负责审批社区服刑人员的日常管理奖惩,审核社区服刑人员的司法奖惩;⑤ 做好与政法各部门的沟通与协调工作;⑥ 指导、评估、监督社区矫正社会组织的工作;⑦ 负责政府购买服务项目的评估及经费核定、申请;⑧ 负责社区矫正有关的宣传与对外交往工作。

在区(县)司法局层面:在已有的编制内指定基层工作科或安置帮教工作科具体负责、落实人员,推进本区(县)社区矫正工作。其主要职责是:① 贯彻落实上级有关的政策、法规和工作要求;② 负责与区(县)预防和减少犯罪办公室及相关部门的联系和沟通,通报工作情况,协调需要解决的问题;③ 指导、监督、检查街道(乡镇)司法所(科)社区矫正工作;④ 审核并承办社区服刑人员的奖惩;⑤ 全面掌握社区矫正工作进展情况,收集、汇总并上报有关统计报告;⑥ 指导、监督并评估本区(县)社工站及社会工作者的工作。

在街道(乡镇)司法所(科)层面:按照两高两部通知精神,进一步健全街道(乡镇)独立的司法所(科),明确专人负责社区矫正的日常管理工作。其主要职责是:① 落实社区服刑人员的衔接工作;② 负责对社区矫正工作的日常管理,包括相关法律文书的收集,建立档案,基本信息和动态信息的统计、分析、上报,定期考核,各类奖惩的提出与材料制作等工作;③ 依照有关规定或政策办理社区服刑人员的社会保障事宜,为社区服刑人员做好帮困解难工作;④ 负责与公安派出所以及街道相关部门的联系、沟通和协调;⑤ 对社会工作者提出要求,明确工作目标,年终对本街道(乡镇)的社会工作者做出评估,并将评估结果分别送区(县)社工站、司法局及预防和减少犯罪办公室;⑥ 组织建立社区矫正志愿者队伍,形成“一对一”的帮教网络。

应该说,社区矫正司法行政组织的这种制度建设是有其内在根据的。